

RECURSO DE REVISIÓN

EXPEDIENTE: SU-RR-020/2013

ACTOR: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE GUARDADO MARTÍNEZ

SECRETARIA: DIANA GABRIELA MACÍAS ROJERO

Guadalupe, Zacatecas, veinticinco de octubre de dos mil trece.

VISTOS, para resolver, los autos del recurso citado al rubro, promovido por el Partido Revolucionario Institucional para controvertir la resolución RCG-IEEZ-047/IV/2013, dictada por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado el veintiuno de agosto actual, en el procedimiento administrativo sancionador especial PAS-IEEZ-SE-ES-032/2013-II, y

R E S U L T A N D O:

I. Procedimiento Especial Sancionador. El seis de julio los Partidos Nueva Alianza y del Trabajo denunciaron al Partido Revolucionario Institucional, Carlos Aurelio Peña Badillo y Roberto Luévano Ruiz por la colocación de propaganda electoral en transporte público de concesión estatal.

II. Resolución. El veintiuno de agosto el Consejo General declaró fundada la queja e impuso una sanción pecuniaria al Partido Revolucionario Institucional y al entonces candidato a la presidencia municipal de Zacatecas, Carlos Aurelio Peña Badillo.

III. Recurso de Revisión. Inconforme con lo decidido el Partido Revolucionario Institucional interpuso la demanda que dio origen a este medio de impugnación.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Esta Sala es competente por materia y territorio para conocer y resolver el presente recurso, porque se impugna la resolución emitida por un órgano del Instituto Electoral del Estado.

Lo anterior, conforme a lo dispuesto por los artículos 116, Base IV, inciso I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42, 90, 102, 103, fracción V de la Constitución Estatal; 76, 83, fracción I, inciso d) de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; 49 y 51 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en el Estado¹.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad. El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en el artículo 13 de la Ley de Medios, como se demuestra enseguida.

1. Idoneidad. Acorde al artículo 47 de la Ley de Medios es el idóneo para combatir la resolución objeto de estudio, porque es el recurso previsto por la ley para impugnar las resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos sancionadores.

2. Oportunidad. Se presentó dentro del plazo legal de cuatro días, pues la demanda se recibió el veinticinco de agosto y la resolución se emitió el veintiuno del mismo mes.

3. Forma. Se presentó por escrito, ante la autoridad señalada como responsable, en ella consta el nombre del partido y de quien promueve en su representación. Se identificó la resolución impugnada y se mencionan los hechos, agravios y preceptos presuntamente violados.

¹ En adelante Ley de Medios.

4. Legitimación y personería. El PRI está legitimado para impugnar por tratarse de un partido político acreditado ante el Instituto Electoral del Estado, que alega una afectación a su derecho con la emisión del acto impugnado. Además, se reconoce la personería con que comparece el representante suplente del instituto político, pues adjunta el documento que lo acredita como tal.

Lo anterior, en términos de los artículos 10, fracciones I, párrafo primero, inciso a, III y 48 de la Ley de medios.

TERCERO. Estudio de fondo. La problemática sometida a consideración de este órgano jurisdiccional consiste en determinar si la responsable analizó los argumentos de la defensa y, en su caso, si la valoración del material probatorio y la imposición de la sanción se apegan al principio de legalidad.

Para una mejor comprensión de la controversia es indispensable reseñar su desarrollo:

1. Procedimiento Administrativo.

Los partidos Nueva Alianza y del Trabajo, en la parte que interesa, denunciaron a Carlos Aurelio Peña Badillo y al PRI por la colocación de propaganda en lugar prohibido por la ley, de acuerdo a la prescripción del artículo 140, numeral 3, fracción V de la Ley Electoral del Estado.²

La denuncia la sustentaron en un hecho: el dos de julio de esta anualidad en los municipios de Guadalupe y Zacatecas circularon vehículos del transporte público con concesión estatal – taxis –. Dichos vehículos portaban en la parte posterior propaganda electoral que por su colores y leyenda guarda similitud con los registrados por el PRI y la propaganda electoral utilizada por el candidato a la presidencia municipal de Zacatecas.

² Cfr., foja 62 del expediente.

Por su parte, el partido denunciado considera que la norma prevista en el artículo 140, numeral 3, fracción V de la Ley Electoral del Estado no prohíbe la colocación de propaganda electoral en esta clase de vehículos, pues según lo sostiene la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis de jurisprudencia 35/2009, el transporte público no forma parte del equipamiento urbano; pero al margen de que la conducta esté permitida, consideró que debía in-aplicarse la regla porque limita la libertad de expresión.

La responsable consideró que Carlos Aurelio Peña Badillo, quien fuera candidato a presidente municipal de Zacatecas, infringió la normatividad³ porque la propaganda electoral colocada en vehículos del transporte público de concesión estatal que brindan el servicio de taxi guarda similitud con la que promocionó su candidatura, y que el PRI incumplió con su obligación de garante al aceptar y tolerar la propaganda. Motivo por el que a cada uno le impuso una sanción pecuniaria.

Esta conclusión la sustentó, entre otras cuestiones, en una descripción del contenido de la norma nacional y la internacional respecto de la libertad de expresión y en la puntualización de la libre configuración legislativa estatal para establecer la prohibición atinente a la propaganda electoral, véase:

[...]

Es importante precisar que ningún derecho humano puede tener el carácter de absoluto, pues los derechos humanos forman parte de un solo sistema en el que todos resultan, interdependientes entre sí e indivisibles respecto de la persona humana.

Ahora bien, el legislador zacatecano con base en la libertad configurativa emitió la Ley Electoral [...] la cual [...] establece la prohibición que tienen los partidos políticos, coaliciones y candidatos de colocar, fijar o pintar propaganda electoral en el transporte público con concesión estatal.

³ Artículo 140, numeral 3, fracción V de la Ley Electoral del Estado y 13, fracción V del Reglamento que regula la Propaganda Política Electoral y Gubernamental.

[...] el Consejo [...] aprobó el Reglamento que regula Propaganda Política [...]

[...] los artículos [...] establecen las reglas que deberán observar los partidos políticos, coaliciones y candidatos en el periodo de campaña, como es la prohibición de colocar, fijar o pintar propaganda electoral en el transporte público con concesión estatal [...]

Como se precisó la parte denunciada solicitó se inaplicara el artículo [...] sin embargo, el tópico a dilucidar no se constriñe a determinar si el transporte público forma parte o no del equipamiento urbano, sino la existencia de propaganda electoral en lugar prohibido [...] y por otra parte contrario a lo aducido por el denunciado en concepto de este órgano superior de dirección dicho precepto legal no contraviene lo dispuesto en los artículos constitucionales ni es contrario a la normatividad internacional, ya que el legislador zacatecano en ejercicio de su libertad configurativa, estableció el modelo de colocación de propaganda electoral en el que especifica la prohibición de colocarla, fijarla o pintarla en el transporte público con concesión estatal.

Lo anterior es así, dado que dicha disposición tiene como fin garantizar el principio de equidad que rige [...]

Bajo esta tesitura, en virtud de que la normatividad electoral que se pretende se inaplique fue incorporada en libertad configurativa por el legislador zacatecano a la Ley Electoral del Estado, a fin de velar por que el principio de equidad rija en la contienda electoral y que el derecho a la libertad de expresión no puede ser considerado como un derecho absoluto, sino que se encuentra sujeto a ciertas limitaciones previstas en la ley, por lo que es inatendible la inaplicación de la norma que hace alusión la parte denunciada.⁴

De lo narrado, en opinión de esta Sala, el tema fundamental de la controversia se centró en precisar el alcance de la proposición jurídica, previo a corroborar si los denunciados colocaron o no la propaganda aludida, porque éstos últimos fincaron su defensa en que el transporte público no forma parte del equipamiento urbano.

Es decir, la autoridad administrativa, a partir de los planteamientos de los denunciados y denunciados, tenía la obligación de establecer si puede o no colocarse propaganda electoral en vehículos

⁴ Cfr., fojas de la 12 a la 19 de la resolución RCG-IEEZ-047/IV72012.

destinados al transporte público concesionado y, de ser el caso, si la regla es violatoria de la libertad de expresión.

2. Aspectos no controvertidos.

Como una cuestión preliminar al análisis de la problemática es importante destacar que el recurso de revisión es de estricto derecho⁵, de manera que la litis se traba con los argumentos que sostienen la decisión y los formulados en el medio impugnativo, a partir de los cuales se revisará la legalidad de la resolución.

En ese sentido, permanecen firmes las cuestiones no sometidas a revisión de este órgano colegiado, como en el caso sucede con:

1. La desestimación de la queja con respecto el entonces candidato a presidente municipal de Guadalupe, Zacatecas, Roberto Luévano Ruiz, y

2. La responsabilidad en que incurrió el candidato a presidente municipal de Zacatecas, Carlos Aurelio Peña Badillo, la calificación como grave especial de la conducta y la sanción impuesta. Estas circunstancias no fueron impugnadas, pese a la notificación de la decisión del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, según consta en la cédula agregada a foja 343 del expediente.

3. Agravios.

La pretensión del instituto político actor consiste en que se revoque la resolución que dirime el procedimiento especial sancionador, por cuatro razones básicamente, según se desprende de los argumentos expuestos en su escrito de demanda:

3.1 Infringe los principios de congruencia, exhaustividad, fundamentación y motivación porque la responsable no analiza la problemática sometida a su consideración, limitándose a afirmar categóricamente que la cuestión a decidir en el procedimiento

⁵ Cfr., artículo 49 de la Ley Electoral.

administrativo consistía en determinar si se colocó propaganda en lugar prohibido, no en si los vehículos de transporte público de concesión estatal forman o no parte del equipamiento urbano y que el enunciado normativo 140, numeral 3, fracción V de la Ley Electoral no contraviene la normatividad constitucional ni la internacional.

En efecto, al delimitar la problemática sobre la que decidiría no tomó en cuenta el contenido de la jurisprudencia 35/2009 – de observancia obligatoria para la autoridad administrativa electoral – que permite la colocación de propaganda electoral en vehículos del transporte público porque no forman parte del equipamiento urbano, no obstante que fue argumentado en la contestación a la denuncia.

Así como tampoco explicó la o las razones que tuvo para considerar que como el legislador estableció la norma en uso de su libre configuración legislativa, entonces no lesiona la libertad de expresión.

3.2. Vulnera el principio de exhaustividad porque valora indebidamente las pruebas.

Los oficios dirigidos al Secretario General de Gobierno; al Director de Transporte, Tránsito y Vialidad, y a los concesionarios son ineficaces para acreditar la existencia de la propaganda.

Las imágenes fotográficas allegadas al sumario, por su parte, no merecen siquiera valor indiciario porque son insuficientes para acreditar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se desarrolló la conducta, ya que ni son aptas para determinar que durante el proceso electoral los vehículos portaban propaganda electoral ni que poseían concesión del Estado.

3.3. Por otra parte, omitió realizar un análisis comparativo de los pantones de colores registrados ante las autoridades administrativas

con los que aparecen en la propaganda, para así estar en aptitud de tener por acreditada la responsabilidad del candidato y el partido

3.4. Infringe el principio Non bis in ídem al imponer una sanción al partido y otra al candidato por la misma conducta.

4. Análisis.

Los artículos 16 Constitucional y 36 de la Ley de Medios imponen al juzgador la obligación de motivar su decisión. La finalidad de la motivación, en el aspecto que interesa, consiste en persuadir al justiciable de la legalidad de ésta, darle a conocer las razones que la sostienen y permitirle inconformarse, en su caso.

Así, para garantizar que la decisión no es arbitraria la autoridad decisora está obligada a explicarle al justiciable sobre qué bases llegó a ella. Es decir, debe exponer las razones que justifican la conclusión o, dicho de otra forma, justificar las premisas en las que se sostiene ésta última.⁶

Esta obligación es aún más patente cuando la problemática no se centra únicamente en la prueba de los hechos sino en la interpretación de la norma jurídica aplicable al caso; es decir, la autoridad no sólo debe verificar la existencia de los hechos motivo de la denuncia, sino que previamente debe de establecer cuál es el contenido del enunciado normativo. En este supuesto es menester

⁶ Al respecto, orienta la jurisprudencia I.4o.A.J./43 sostenida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro y texto: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN.** El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo [16 constitucional](#) relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.

que el operador judicial justifique el alcance que confiera a un enunciado jurídico determinado, pues ello implica desestimar otros criterios de solución.

Por otra parte, la autoridad tenía la obligación de respetar las formalidades esenciales del procedimiento⁷, integradas, entre otras, por la garantía de audiencia⁸ y defensa, con el objeto de garantizar que los denunciados defiendan adecuadamente sus derechos en consonancia con lo previsto por el artículo 14 Constitucional.

Es decir, al ejercitar su facultad sancionadora debía darle oportunidad al denunciado de fijar su posición sobre los hechos y el derecho que se trate⁹; la posibilidad de que aportara los elementos

⁷ Al respecto resulta aplicable la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, P.J. 47/95 de rubro y texto: **FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.** La garantía de audiencia establecida por el artículo [14 constitucional](#) consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

⁸ Por analogía resulta aplicable la tesis aislada XXIX/2011 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro y texto: **GARANTÍA DE AUDIENCIA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN OBSERVARLA COMO PRESUPUESTO DEL DEBIDO PROCESO.** De la interpretación sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, de la Constitución General, 23, párrafo 1, 27, párrafo 1, inciso c) y 38 párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se sigue que los partidos políticos, como entidades de interés público están obligados a establecer en su normativa interna, cuando menos las formalidades esenciales del proceso, entre las que destaca la de audiencia, que debe observarse en todo acto privativo. Por ello, para cualquier acto que pueda traer como consecuencia la imposición de una sanción, el partido político debe garantizar al probable afectado el ser escuchado con la debida oportunidad, aun cuando su normativa interna no la establezca, pues en ese caso el derecho deriva de lo dispuesto en los artículos 14 y 41 de la Constitución Federal.

⁹ Al respecto, resulta aplicable la tesis relevante XIII/2012, sostenida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro y texto: **ALEGATOS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE TOMARLOS EN CONSIDERACIÓN AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 14, 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, apartado 1, de la Convención Americana de Derechos Humanos; 14, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 369 y 370 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **se advierte que entre las formalidades esenciales del procedimiento se encuentra el derecho de las partes a formular alegatos.** En ese contexto, debe estimarse que a fin de garantizar el derecho de defensa y atender en su integridad la denuncia planteada, la autoridad administrativa electoral debe tomarlos en consideración, al resolver el procedimiento especial sancionador. [Resaltado propio].

de prueba conducentes¹⁰ y resolver en consecuencia, respetando de esa forma su garantía de audiencia y el principio de exhaustividad¹¹ en el dictado de la resolución.

Este criterio lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹², al señalar que si bien:

[...] las normas reguladoras del procedimiento especial sancionador, no contienen disposición que de manera expresa prescriba el deber de la autoridad electoral de tomar en cuenta al resolver, las alegaciones de las partes y, en particular, los del denunciado.

No obstante, en atención a la funcionalidad del propio sistema normativo, y en cumplimiento a las reglas del debido proceso, se debe entender que la intervención del imputado a quien se atribuyen conductas infractoras dentro del señalado procedimiento, debe ser eficaz en cuanto a sus planteamientos de defensa, de forma tal que el órgano resolutor analice todas las razones de hecho y de derecho formuladas en ese sentido, a fin de resolver de manera integral la controversia planteada por las partes.

En el caso particular asiste razón al PRI. La responsable se apartó de su deber de motivación y, por consiguiente, de exhaustividad.

Al elegir la norma jurídica aplicable y acoger o rechazar la pretensión de los institutos políticos estaba obligada a explicarle al justiciable porqué la controversia en el procedimiento administrativo sancionador se circunscribió a dilucidar si los denunciados colocaron propaganda electoral en lugar prohibido por la norma, sin que fuera relevante para el caso si el transporte público concesionado es parte o no del equipamiento urbano.

El deber de razonar la decisión se debe básicamente a que el punto neurálgico de la defensa¹³ fue que el transporte público no es parte

¹⁰ Jurisprudencia 2/2002, sostenida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **AUDIENCIA. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN TAL GARANTÍA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.**

¹¹ Jurisprudencia 12/2001 sostenida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.**

¹² Cfr., SUP-RAP-0276/2012.

del equipamiento urbano de acuerdo al criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En esa lógica, acorde a los planteamientos de las partes en el procedimiento administrativo la responsable pasó por alto que debía definir el alcance de la proposición jurídica para estar en aptitud de corroborar si los sujetos incurrieron en la conducta denunciada, pues no es razonable indagar la existencia de hechos presuntamente constitutivos de infracción cuando aún no se ha determinado el tipo administrativo mediante la atribución de sentido a una disposición.

Para ello, tendría que haber distinguido dos proposiciones normativas insertas en el artículo 140, que prohíben la colocación de propaganda electoral.

ARTÍCULO 140.¹⁴

1. [...]

3. *En la colocación de propaganda electoral los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos observarán las reglas siguientes:*

I. No podrá colgarse en elementos del equipamiento urbano...

IV. No podrá fijarse o pintarse en elementos del equipamiento urbano, carreteras o ferroviario; ni en accidentes geográficos, cualquiera que sea su régimen jurídico; y

V. No podrá elaborarse, fijarse o pintarse en monumentos, edificios públicos, ni colocarse en el transporte público de concesión estatal.

En lo que interesa, el precepto contiene dos enunciados normativos:

1. Está prohibido colocar propaganda electoral en elementos del equipamiento urbano, y 2. Está prohibido colocar propaganda electoral en transporte público de concesión estatal.

Tales enunciados se traducen en dos normas prohibitivas que imponen un no hacer: colocar propaganda electoral; sin embargo se

¹³ Cfr., las fojas de la 186 a la 190 del expediente, en la que consta el acta relativa a la audiencia de pruebas y alegatos.

¹⁴ Ley Electoral del Estado.

distinguen en que la proscripción en uno son los elementos del equipamiento urbano, en tanto que en el otro, el transporte público concesionado.

Para el justiciable ambas se pueden subsumir en una regla: está prohibido colocar propaganda electoral en elementos del equipamiento urbano. Luego, como el transporte público no forma parte del equipamiento urbano, entonces está permitido colocar propaganda en él; lo cual significaría que no se cometió ninguna infracción.

Delimitadas las normas, enseguida debió justificar, de ser el caso, que no obstante la existencia de dos proposiciones normativas que prohíben la colocación de propaganda, los hechos denunciados deben ubicarse en la hipótesis que impide hacerlo en transporte público de concesión estatal, no en elementos del equipamiento urbano.

Para tal fin, tendría que haber razonado por qué no es sostenible la interpretación del enunciado normativo en el sentido que propone el PRI.

Lo que bien podría justificarse argumentando que si el legislador incluyó una prohibición adicional a las reglas existentes de propaganda electoral en octubre de dos mil doce, conociendo la definición de elementos del equipamiento urbano proporcionada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – en dos mil nueve, por cierto –, ésta última necesariamente debería tener rasgos distintivos de las anteriores si se toma en cuenta que la producción legislativa ordinariamente está encaminada a un fin específico.

El objetivo consistiría en poner de manifiesto el propósito de la norma. Es decir, puntualizar para qué se incluyó en el ordenamiento legal una prohibición específica en relación con el transporte público

de concesión estatal cuando en él se tiene una regla que prohíbe colocar propaganda electoral en elementos del equipamiento urbano y la mencionada autoridad federal determinó que en éste último no se encuentra comprendido el transporte público. Eso podría significar que el legislador quiso establecer expresamente esa limitante.

Delimitada esa cuestión, además, debió precisar 1. Si la jurisprudencia 35/2009 es de observancia obligatoria; 2. Si es o no aplicable, pues precisamente ese criterio es lo que le sirve de base al denunciado para señalar que la prohibición se desvanece y, de ser el caso, 3. Si resultaba eficaz para los fines perseguidos por el justiciable.

Por otra parte, también estaba obligada a señalar por qué, desde su perspectiva, la porción normativa no limita la libertad de expresión, pues es evidente que la facultad de promulgar la norma –razón aducida por la responsable – no es una condición suficiente para estimar que es acorde a la Constitución y los Tratados Internacionales, como tampoco lo es limitarse a señalar el objetivo de la norma – salvaguardar el principio de equidad en la contienda –.

Si tenía claro cuál es el objetivo de la norma: salvaguardar el principio de equidad en la contienda, tendría que haber mostrado por qué su inclusión en el ordenamiento jurídico no riñe con la libertad de expresión en el espacio de una contienda electoral – que es la situación que le planteó el actor en este juicio –.

El artículo 116, fracción IV de la Constitución General de la República y la legislación secundaria en el Estado en materia electoral establecen una serie de límites para garantizar la equidad en la competencia electoral. Concretamente en el ámbito de la campaña se proscriben determinadas conductas con la finalidad de que los competidores contiendan en igualdad de circunstancias para el acceso a cargos públicos.

Sin embargo, para el establecimiento de tales reglas el legislador debe tomar en cuenta los derechos consagrados en la propia Constitución, de manera que los principios que aquellas tutelan no vulneran otros principios, como el de libertad de expresión, que en el caso el actor estima infringido.

En ese sentido, la responsable debió decidir si la limitación de colocar propaganda electoral en transporte público de concesión estatal es armónica con el principio de equidad en la contienda y aportar las razones soporte de la conclusión.

Es decir, analizar si la proscripción no infringe el derecho de ciertos sectores sociales, como el de taxis, de expresar sus ideas y opiniones en el marco de la campaña electoral y, por el contrario, constituye una regla necesaria para que partidos y candidatos participen en la contienda en condiciones de equidad, evitando que alguno de ellos se beneficie del otorgamiento a particulares del derecho a prestar el servicio público de transporte individual de pasajeros, al dar a conocer a la ciudadanía las candidaturas registradas.

En efecto, la responsable tendría que haber señalado cómo es que la prohibición no atenta con la libertad de expresión no sólo de los partidos y candidatos, sino de los concesionarios –planteamiento del partido actor –; es decir, que la medida o regla es proporcional o se corresponde con el principio que tutela porque cubre los parámetros de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

Sin embargo, se limitó a sostener, sin ningún nexo inferencial, que el legislador en uso de la libre configuración legislativa estableció esa prohibición y, por tanto, no es contraria ni a la norma constitucional ni a la internacional, máxime que dicha disposición tiene como

objetivo garantizar el principio de equidad rector de la contienda electoral.¹⁵

En el escenario descrito, lo fundado del agravio analizado es suficiente para revocar la resolución controvertida, sin necesidad de estudiar el resto de los motivos de inconformidad, pues aún en el supuesto de resultar fundados en nada cambiaría el sentido del fallo.

En consecuencia, ante la falta de justificación de las premisas en que la autoridad administrativa pretende soportar la conclusión y, por consiguiente, de exhaustividad de la resolución, lo procedente es revocarla, en la parte que fue materia de impugnación, para el efecto de que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, en el plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha en que se le notifique la presente sentencia, en plenitud de jurisdicción, precise el alcance de la disposición normativa en estudio, en su caso, exponga razonadamente si la limitante en la colocación de la propaganda electoral es lesiva de la libertad de expresión.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se revoca parcialmente la resolución RCG-IEEZ-047/IV/2013 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, dictada con motivo del procedimiento administrativo sancionador especial PAS-IEEZ-SE-ES-032/2013-II.

SEGUNDO. Se ordena al Consejo General del Instituto Electoral del Estado que en el plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha en que se le notifique la presente sentencia resuelva lo que

¹⁵ Sirve como criterio orientador la tesis I.15o.A.4 K (10a.) sostenida por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro: **PETICIÓN DE PRINCIPIO. LA MOTIVACIÓN DE UN ACTO JURISDICCIONAL SUSTENTADA EN ESE ARGUMENTO FALAZ ES CONTRARIA A LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.**

corresponda en los términos precisados en el considerando TERCERO, debiendo informar de lo resuelto a esta Sala dentro de las veinticuatro horas siguientes al en que dicte la resolución.

Notifíquese personalmente al Partido Revolucionario Institucional; **por oficio**, a la autoridad responsable y **por estrados**, a los demás interesados; de conformidad con lo dispuesto por los artículos 26, fracción II, 28 y 39, fracciones I y II de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral en el Estado.

Así lo resolvió el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, por mayoría de votos de los magistrados asistentes, con el voto en contra del Magistrado Edgar López Pérez, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MANUEL DE JESÚS BRISEÑO
CASANOVA
MAGISTRADO**

**FELIPE GUARDADO MARTÍNEZ
MAGISTRADO**

**SILVIA RODARTE NAVA
MAGISTRADA**

**MARÍA OLIVIA LANDA BENÍTEZ
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

VOTO PARTICULAR QUE, ATENDIENDO A LO QUE DISPONE EL ARTÍCULO 79, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO Y 56 DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS, FORMULADO POR EL MAGISTRADO EDGAR LÓPEZ PÉREZ, RESPECTO DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL PRESENTE RECURSO DE REVISIÓN, PROMOVIDO POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

En forma anticipada, dejo constancia de mi respeto y consideración a la señora y señores Magistrados que conformamos el Pleno de este Tribunal de Justicia Electoral del Estado.

El voto que formulo, es en contraposición jurídica con la decisión de la mayoría, consistente en modificar la resolución RCG-IEEZ-047/IV/2013 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, dictada con motivo del procedimiento administrativo sancionador especial PAS-IEEZ-SE-ES-032/2013-II.

Me permito manifestar mi desacuerdo, al considerar que las causas que se exponen en el proyecto de resolución del presente, son insuficientes para colmar el extremo de decretar la modificación en dicha sentencia, como se precisa a continuación.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado señala, el recurso de revisión es de estricto derecho, por ello, este órgano jurisdiccional se encuentra impedido para realizar la suplencia de las deficiencias u omisiones que pudieran existir en los agravios expresados por el Partido promovente, a través de su representante.

En efecto, la naturaleza extraordinaria del recurso de revisión implica que las autoridades deben resolver con sujeción a los agravios expuestos por el promovente, siguiendo las reglas establecidas en la mencionada normativa, que no otorgan facultad alguna a esta autoridad para subsanar las deficiencias u omisiones que pudieran existir en los agravios.

En razón de lo anterior y de los motivos de disenso vertidos por el partido político actor, considero que deben ser calificados de **infundados e inoperantes**, por las siguientes consideraciones.

Ante todo, debe señalarse que devienen **infundados** los agravios en los que afirma que la resolución aquí reclamada carece de fundamentación y motivación.

En efecto, la falta de fundamentación y motivación es una violación formal diversa a la indebida o incorrecta fundamentación y motivación, lo que se traduce en una variedad material o de fondo, siendo distintos los efectos que genera la existencia de una u otra, por lo que el estudio de aquella omisión resulta preferente a cualquier otro.

A efecto de estar en posibilidad de iniciar el aludido estudio, debe señalarse que el artículo 16 constitucional establece, en su primer párrafo, la obligación de que todo acto de autoridad que pueda incidir en los derechos de los gobernados se encuentre fundado y motivado.

Asimismo es de apuntar que de transgredirse el mandato constitucional señalado previamente, puede tener como consecuencia, la ausencia del cumplimiento de la norma o en su caso la imprecisión.

La falta de fundamentación, motivación, congruencia y exhaustividad se produce cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al caso concreto, así como las razones que sirven de sustento para arribar a la hipótesis prevista en esa norma jurídica.

Ahora bien en la especie, contrario a lo sostenido por el partido político actor, considero que la responsable sí fundó, motivó y valoró de manera correcta las pruebas aportadas, de igual manera fue exhaustiva al dictar el fallo tal como se justifica en seguida.

De la lectura de la resolución impugnada, se advierte claramente que la responsable cita a lo largo de su resolución los preceptos que consideró aplicables para sostener su determinación, pues invoca tanto los 4, 5, fracciones I, VII, XIV, XXVIII y XXX; 39, numeral 1; 51, numerales 1 y 2, fracciones I y XV; 133, numeral 1; 134 párrafo 1; 135, numeral 1; 140,

numerales 1 y 3, fracción V; 255; 265, numerales 1 y 2, fracciones I y XV; 276, 277, numerales 4 y 6; 281, numeral 4, fracciones I y II; 282, numerales 1, 2 y 3; 287, numerales 1, 2, 5 y 6; 289, numeral 1; 290, numerales 1 y 5; 292; 293, numerales 1 y 2 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; 19; 20; 23, fracciones I y LXXXI de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas; 6, numerales 1, fracción II, inciso a) y 2; 7, 8, numeral 1, fracción IV; 11, numeral 1, fracción I; 25, numerales 2 y 4; 38, numeral 1, fracciones I y II; 40, fracciones I y III; 41, numeral 1; 49, numerales 2, 3 y 4; 53, numeral 2; 61, numeral 1; 62, 63, 69, 70, 72, numeral 2; 74, numeral 1; 75, 76 y 77, numerales 1 y 2; 99 y 100 del Reglamento para los Procedimientos Administrativos Sancionadores Electorales del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas; 4, numeral 1, fracción III, inciso f) y 13, fracción V del Reglamento que regula la Propaganda Política o Electoral y Gubernamental, que constituyen la base del fundamento legal de la sentencia combatida.

Además, en aras de motivar su decisión, la responsable precisó que el tema a dilucidar era precisamente la colocación de propaganda en lugar prohibido tal como lo disponen los artículos 140, numeral 3, fracción V de la ley electoral, así como el artículo 13, fracción V del Reglamento que Regula la Propaganda Política o Electoral y Gubernamental, de ahí que procedió a realizar el estudio y valoración de todas y cada una de las probanzas que obran en el sumario en donde determinó que efectivamente se colocó la propaganda electoral en lugar prohibido tal como lo son transporte público con concesión estatal.

Por cuanto hace al argumento de que la responsable omitió realizar un análisis comparativo de los pantones de colores registrados ante las autoridades administrativas con los que aparecen en la propaganda, contrario a ello, de la simple lectura de la resolución impugnada se aprecia con toda claridad el comparativo que la responsable realizó de los mismos, arribando a la conclusión de que *“ los pantones que contiene el emblema con los cuales la población identifica y diferencia al Partido Revolucionario Institucional y tiene registrados ante el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, son verde, blanco y rojo de izquierda a derecha, y las secciones verde y rojo se encuentran enmarcadas en color gris.”*

En ese sentido, la autoridad administrativa electoral responsable tal como se ha precisado, en la resolución combatida expresó los supuestos normativos aplicables al caso concreto y formuló razonamientos lógico jurídicos encaminados a sustentar su dicho, de modo que, como se adelantó, resulta infundado el agravio en el que afirma que la sentencia en estudio no fue fundada y motivada.

Finalmente, resultan **inoperantes** los argumentos que vierte en el sentido que no se tomó en cuenta la jurisprudencia 35/2009, así como que la fracción V, numeral 3, del artículo 140 de la Ley Electoral no contraviene la normativa constitucional ni la internacional, pues la responsable no explicó la o las razones que tuvo para considerar que como el legislador estableció la norma en uso de su libre configuración legislativa, entonces no lesiona la libertad de expresión

Lo anterior es así, toda vez que los motivos de disenso deben estar encaminados a destruir la validez de todas y cada una de las consideraciones o razones que la responsable tomó en cuenta al resolver, esto es, se tiene que hacer patente que los argumentos utilizados por la autoridad, conforme con los preceptos normativos aplicables, son contrarios a derecho.

Al expresar cada agravio, los actores deben exponer las argumentaciones que consideren convenientes para demostrar la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado.

En este contexto, los agravios que dejen de atender tales requisitos resultarían inoperantes, puesto que no atacan en sus puntos esenciales la resolución impugnada dejándolo, en consecuencia, intacto.

Por tanto, cuando las impugnantes omitan expresar argumentos debidamente configurados, los agravios deben ser calificados como inoperantes ya porque se trate de:

1. Una simple repetición o abundamiento respecto de los expresados en la instancia anterior;
2. Argumentos genéricos, imprecisos, unilaterales y subjetivos de tal forma que no se pueda advertir la causa de pedir;

3. Alegaciones que no controviertan los razonamientos de la responsable que son el sustento de la sentencia ahora reclamada; y
4. Argumentos ineficaces para conseguir el fin pretendido.

Resultaran inoperantes, lo cual también ocurre cuando se expresan argumentos que no fueron del conocimiento de la autoridad responsable, de suerte que no tuvo la oportunidad de conocerlos y hacer pronunciamiento al respecto.

En ese sentido y al tener que el partido actor no controvirtió los fundamentos y argumentos en los que se basó la responsable para emitir su resolución, la consecuencia es que las consideraciones expuestas por la autoridad responsable continúan rigiendo el sentido de la sentencia controvertida, pues el concepto de agravio no tiene eficacia alguna para anular, revocar o modificar la sentencia impugnada.

En este sentido, consideró que debe confirmarse la resolución que se controvierte.

MAGISTRADO
EDGAR LÓPEZ PÉREZ